



岡 情 審 査 第 2 1 号

令 和 7 年 7 月 3 日

岡 山 市 長 大 森 雅 夫 様

岡山市行政不服・情報公開・個人情報保護審査会

会 長 田 代 滉 貴



岡山市情報公開条例第16条の規定に基づく諮問について（答申）

令和6年6月20日付け岡保福総第24-1号による下記の諮問について、
別紙のとおり答申します。

記

「高齢者虐待対応検討会議（R5.12.1） R5.12.1に検討した
資料 関連部署すべて」に係る公文書開示請求に対して、一部開示とした決定
に対する審査請求についての諮問。

第 1 審査会の結論

岡山市長（以下「実施機関」という。）が行った令和 6 年 2 月 6 日付け岡高第 1 3 6 4 号で行った公文書一部開示決定処分（以下「本件処分」という。）で非開示と決定した部分のうち、別表に掲げる部分を開示すべきである。

第 2 審査請求及び諮問の経緯

- 1 本件審査請求人（以下「請求人」という。）は、令和 5 年 1 2 月 1 4 日付けで、実施機関に対し、岡山市情報公開条例（平成 1 2 年市条例第 3 3 号。以下「条例」という。）第 3 条第 1 項の規定に基づき、「高齢者虐待対応検討会議（R 5 . 1 2 . 1） R 5 . 1 2 . 1 に検討した資料 関連部署すべて」についての公文書開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 本件請求に対し、実施機関は、対象文書として、令和 5 年 1 2 月 1 日の高齢者虐待対応検討会議で用いた、事案の概要やその経緯及び検討内容が記載された資料（以下「本件公文書」という。）を特定した上で、本件公文書のうちの一部に条例第 5 条第 1 号、第 2 号、第 3 号及び第 4 号に該当する情報が含まれていたことから、当該情報を非開示とする本件処分を行った。なお、審査会が確認したところ、本件処分に際し、条例第 1 2 条第 1 項の規定により第三者からの回答等の情報について意見照会を行うため、条例第 1 1 条第 2 項の規定により開示決定の期間を 6 0 日に延長したことを、令和 5 年 1 2 月 2 1 日付け岡高第 1 2 3 2 号の公文書開示決定期間延長通知書により請求人に通知している。この意見照会は、当該第三者からの報告に基づく記載のうち、個人名及び法人

名を除く記載について意見照会しており、当該第三者からはこの記載の開示に対する反対意見は示されていない。これについて、実施機関は当該記載を全て開示している。

3 上記決定を受けた請求人は、実施機関に対し、令和6年5月10日付けで本件処分に対し、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 実施機関は、令和6年6月20日付けで、本件審査請求の取扱いについて、条例第16条の規定に基づき、当審査会に諮問を行った。

第3 請求人及び実施機関の主張の要旨

1 請求人の主張要旨

審査請求書、反論書、再反論書によると、審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

処分庁が「個人情報」「法人情報」とであると主張し、その場所が特定される部分は非開示を是認し、それ以外で非開示とされた部分については開示するべきとの決定をしていただきたい。非開示決定となった部分のうち、条例第5条第3号及び第4号により非開示とされた箇所について、「法人情報を開示しないこと」を前提として、該当性がないことを主張する。

ア 条例第5条第2号（法人情報）とされる点

一点、本件公文書の一部において、法人情報以外が含まれていると考えられるため、審査会においては、当該部分について、インカメラ手続によって確認し判断いただきたい。

イ 条例第5条第3号（審議、検討、協議に関する情報）とされる点

「担当者の所見」および「上記に対する対応」が、所見や対応であるというだけで「市民に誤解されるおそれがある」というのであればそれは誤りであり、条文要件に合致していない。その部分は、担当者が公の立場で考えて述べた意見や対応であることは明白であり、また、これらの検討の結果として、請求人は令和5年12月7日に高齢者福祉課職員から「虐待に当たらないと判断した」と聞かされていて、結論は分かっているため、誤った主張である。

また、これらが開示されることにより担当者が問題のある記録を躊躇し、適正な対応に著しい支障を生じさせるおそれとは条文のどの項目に該当するのか、具体的な主張も立証もされていないため、理由不備である。

さらに、処分庁の主張が、条例第5条第3号のうち、「率直な意見交換もしくは意思決定の中立性が不当に損なわれる」に該当するという主張であったとしても、「意見」や「担当者の所見」は該当しない。裁判例によれば、条例第5条第3号のモデルとなっている情報公開法第5条第5号の条文は、その「おそれ」とは単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性がないとされている。そのことからすれば、該当性を立証するには、蓋然性が必要と考えられる。本件公文書の「意見」に書かれた内容が提出されたのは、同じ保健福祉部内の虐待対応の検討会議であり、「検討」といっても、立場によって意見が異なったり、利害関係で判断が異なるような問題では一切ない。厚生労働省の示したやり方に従い、事実を認定する内容が書かれているに過ぎない。

また、担当者は高齢者虐待について一定程度の経験と専門性をもって冷静かつ客観的に判断する能力を持ち合わせ、その能力をもって判断するのであって、基本的には一定枠組みでの客観的事実の認定の意見を述べているだけのはずである。

その内容が知られたら担当職員が委縮して記録すべきことを記録しなくなり記録が形骸化するという論理は、このような虐待対応の事案について、通報者と施設側の説明や主張から問題の所在はある程度透明になっているのに、福祉行政に責任を持つ処分庁の活動だけは不透明にしておくべきだという強弁である。実質の問題として、非開示となった「意見」の部分は、表題としては「意見」となっているとしても、条例第5条第3号が想定している「不当に害される」という具体的な支障はない。

特に、通報者、施設側の主張と「担当の所見」を並べた表に書かれていることは、事実関係による担当者の判断が書かれているにすぎず、それらが知られたからといって、そのこと自体で担当者が非難されたり、萎縮する危険があるものとは思われない。

法人情報が非開示であれば、法人が特定されることはなく、岡山市が個別の事実関係をどう把握し判断したかが分かるだけである。市民生活を左右するような政策決定の過程でもなく、結論が出ていない時期尚早の請求でもないため、比較衡量を要するような具体的な支障はそもそもない。「不当」の説明のために比較衡量を持ち出すことは失当であり、本件における具体的な「不当」について何も主張立証できていない。

ウ 条例第5条第4号（事務事業執行情報）とされる点

虐待認定の判断基準については、行政がいかなる基準で見ているかを公にすることによって、事業者も市民も虐待とは何かについての知見を深めて、その基準をさらに洗練したものにし

ていき、それに沿って対等に議論すべきものである。そのような過程を経てこそ、最終的には高齢者虐待が減少していくのである。通報に対しての判断方針、判断基準、対応・指示内容に関する情報であるというだけで、「公にすれば違法もしくは不当な行為を容易にし、もしくはその発見を困難にするおそれがある」というのは誤りである。誰が何をどう利用してどのような違法な行為を容易にするのか全く不明である。

条例の要件（同条同号ア）は、基準であるだけでは足りず、それによる支障の程度は、実質的・具体的に支障をきたす相当な蓋然性がなくてはならない。高齢者虐待については厚生労働省が詳細な対応のためのマニュアルを策定し、基準ははっきりしている。処分庁は、基準であるから知られたらおそれがある、と抽象的に述べているだけであり、本件公文書の記述が、高齢者虐待調査という事務の性質上、非開示にされるべき秘密の基準であることは、弁明書・再弁明書を見ても具体性が伺われない。

行政は原則として施設側に調査に任意で協力してもらっていることは事実であろうが、施設側としては行政の調査権限、利用者とのコンプライアンスの必要上、適正な運営と記録をしていくことは義務として想定されている。本件岡山市の「論点」「留意点」が開示されたならその義務に反しても事実を隠すことができ、実際隠そうとするが、開示されなければ隠せないし隠さない、ということは確率的にありえたとしても、具体的な危険とは到底考えられず、「論点」「留意点」の非開示は理由不備である。

2 実施機関の主張要旨

弁明書、再弁明書によると、実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

ア 条例第5条第3号（審議、検討、協議に関する情報）とされる点

本件処分に係る公文書は、実施機関内部における高齢者虐待対応検討会議において用いられた検討資料であり、当該資料の「担当者の所見」等の項目には、担当者が抱いた主観的な意見、印象、憶測ないしは評価が当該検討の参考とされるために記載されている。このことから意見等は、本実施機関内部における審議、検討又は協議に関する情報であり、会議の決定・判断そのものではない。そして、そのような情報が開示されることになれば、担当者は、相談者との無用な衝突や不信をおそれて、問題のある事項の記録を躊躇し、記録自体が形骸化するおそれがあり、高齢者虐待への適正な対応に著しい支障を生じさせるおそれがある。また、担当者の主観や憶測の記述は、第三者が読むと解釈の違いや誤解を招くおそれがあり、引いては本件法人の社会的評価の低下や利用者減少といった不利益が生じるおそれがある。これらのことから意見等は、開示することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不利益を及ぼすおそれがあるものに当たると評価できる。

なお、請求人は、「当事者は令和5年12月7日に高齢者福祉課職員から『虐待に当たらないと判断した』と聞かされていて、確定情報としての結論はわかっている。したがって『未確定情報や憶測や主観の域をでないものが確定情報と誤解されるおそれ』はありえない」と主張しているが、そもそも条例に基づく情報公開制度は、開示請求者が何人であるかを問わずに開示・非開示の決定をするものであることから、請求人が偶然知り得ている情報があることを前提として開示・非開示の判断をすべきものではない。この点、本件につき虐待にあたるかどうかは公にさ

れている情報ではないため、意見等について上記のとおり各おそれが生じる蓋然性があり、請求人の当該主張は認められない。

「不当に」とは、検討中の段階の情報を開示することの公益性を考慮しても、なお意思決定等に対する支障が看過し得ない程度のものであることを意味すると解される。したがって「不当に」に該当するかどうかは、公益性と意思決定等に対する支障との比較衡量によって判断されるべきものと考えられる。公益性は市民一般の利益への影響の程度をいうと解され、意見等は個別の事案についての担当職員の主観的な意見、印象、憶測ないしは評価に過ぎないことから、意見等を開示することが直接市民一般の生命等の保護に結び付くとまではいえない。したがって、公益性が高いとはいえないことから非開示とすべきである。

次に、不当に中立性が損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ、及び特定の者に不当に不利益を及ぼすおそれの具体的な内容については、「憶測や解釈の違い」により、当該事業所への「信用・信頼・安心感」を喪失する事態が発生した場合、現利用者にとっても、当該事業所にて生活を送る上で大きな心理的負担となる等の不利益を及ぼすことも考えられる。

イ 条例第5条第4号（事務事業執行情報）とされる点

実施機関に対する多種多様な通報や相談については、まず通報の内容について聞き取りや資料提出等にて事実確認を行い、事案の実態や背景を慎重に見極める必要がある。「市町村・都道府県における高齢者虐待への対応と養護支援者について（令和5年3月厚生労働省老健局）」にもあるとおり、こうした事実確認は、介護保険法第23条及び第24条に基づく運営指導並びに老人福祉法第5条の4第2項により行うこととしており、あくまでも法人等の協力のもとに行われることが前提である。こ

これらの法に規定する調査権限は、事実確認の結果、明らかに高齢者虐待が疑われる際や当該法人、事業所の協力が得られない、あるいは事実の隠蔽や虚偽報告が疑われる際に、行政処分の可能性を視野にいたした調査を行う際に行使するものであり、通報内容が事実であるかの確認を行う段階から行使するものではない。そうすると、当該権限に基づく調査の実施は事業所の職員及び利用者に対して、入所者の処遇に関し不当な行為や入居者の利益を損なう行為が事業所内にて行われたのではないかという憶測を呼び、少くない心理的負担を与える可能性が高いことを鑑みても、当該調査権限の行使は慎重に行うべきであると考ええる。

「上記に対する対応状況」の項目に記載された情報は、高齢者虐待が疑われた際に前述の法に基づき行う調査や指導を記録したものであり、前述の調査に係る前提を勘案すると、その情報が開示されることにより、調査の関係者からの信頼を損ない、市への情報提供に消極的になり正確な事実の把握を困難にするおそれがあるといえる。

また、聞き取り内容、指示内容の概要を把握及び共有をしやすくするため、通報者や本件法人の意図に関わらず、聞き取った情報をそのままではなく、総合的に評価し、主旨を記載したものもある。そのため、これを開示すると、通報者や法人との認識の違いにより、通報者から法人や市へのクレームに発展することが懸念され、適正な事務の執行に支障が生じるおそれがあるといえる。

「論点」及び「留意点」の項目に記載された情報は、当該調査や指導により事実確認がなされた事象について、市長が虐待の有無を判断する基準である。これらを開示することにより、指摘を受ける可能性が高い事項を予測でき、事業者が虐待の発覚を

免れるため、市への情報提供に消極的になること、書類や記録の改ざん、抜き取り及び虚偽の供述等が行われることが考えられる。これにより、虐待の発覚を免れるための本件のみならず今後の虐待対応業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

第4 審査会の判断

実施機関と請求人との間における本件の争点に関し、当審査会は、以下のとおり判断する。

1 基本的な考え方

請求人は、本件審査請求時から条例第5条第1号についての請求はしておらず、再反論書において、条例第5条第2号についての請求を取り下げており、そのうえでなお、条例第5条第3号及び第4号についての開示を求めている。よって、当審査会は、条例第5条第3号及び第4号についての該当性を検討する。

検討にあたっては、請求人と実施機関双方の主張に伴い、実際の開示文書に該当条項を当てはめた文書が議論の前提となっていることから、これを参照し、該当箇所をみる。

2 条例第5条第2号について

請求人は、条例第5条第2号を適用した箇所については請求を取り下げているため、当号の該当性はみないが、本件公文書中の一部分において、法人が特定されるような情報以外が含まれていると考えられるとした部分については、法人名が記載されていることを確認した。

3 条例第5条第3号の該当性について

条例第5条第3号は、審議、検討、協議に関する情報について、実施機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、開示することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるものを非開示とする規定である。

当審査会で本件公文書を見分したところ、条例第5条第3号に該当する情報として非開示とされているものは、虐待対応調査に基づく高齢者福祉課の意見、担当者の所見、担当の所見とされている記載であった。これらの記載は、実施機関が行った調査等に基づき、実施機関の担当者の意見や憶測について記載されていると認められる。このような記載が開示されることが前提となれば、開示される影響を憂慮するあまり、重要な検討材料となる担当者の意見等の記載をすることに支障が生じると考えられる。請求人は法人情報が非開示であれば、法人が特定されることはなく、実施機関が個別の事実関係をどう把握し判断したかが分かるだけであり開示されるべきと主張しているが、仮に再度同じような事案があった場合、開示による誤解や不信感、無用のトラブルが想定され、法人の特定に関わらず、組織的に高齢者虐待対応検討会議の記録を残すことが困難になるおそれがあると考えられる。

また、当該条文の「不当に」の該当性については、情報の性質に照らし、開示することによる利益と非開示にすることによる利益を比較衡量して判断することとなる。該当箇所の記載は、個別事案についての担当職員の主観に基づく印象や憶測に留まるものであり、これらを開示することが市民一般の生命等の保護に資することが認められ、かつ法人や個人に開示することによる不利益を強いることも止むを得ないと評価するに足る事情があるとま

ではいけない。そのため、開示による公益性が今後の同様の事務に与える不利益を上回るとは認められない。

加えて、請求人は、実施機関から確定情報としての結論を聞いていることをもって、未確定情報や憶測や主観の域をでないものが確定情報と誤解されるおそれはなく、比較衡量の余地はないと主張するが、条例に基づく開示決定は、請求者が何人であるかを問わずに開示・非開示の決定をするものであるから、特定の者が知っていることを前提とした判断をするものではない。本件請求において特定された会議自体が、そもそも公にされておらず、検討結果以前に、当件の会議の存否すらも公にされていない。そうすると、個別具体の虐待検討会議に関する検討の情報は、結論が出ているかどうかも公にされていないことから、確定情報を知っていることをもって、条例第5条第3号には該当しないという主張は認められない。

以上から、条例第5条第3号を適用した実施機関の判断は合理的である。

しかしながら、担当の所見とされた記載において、明らかに実施機関の職員の意見や憶測とは認められない事実に基づく記載が見受けられた。この部分については、条例第5条第3号の該当性は認められないため、開示すべきである。

4 条例第5条第4号の該当性について

条例第5条第4号は、本実施機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、開示することにより、事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものを非開示とする規定である。なお、条文には該当するおそれをアからカとして列記されているが、これらに限定されるものではなく、

公にすることにより支障が生ずる場合には、「当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」がある限り非開示とされる。

当審査会で本件公文書を見分したところ、条例第5条第4号に該当する情報として非開示とされているものは、高齢者虐待が疑われた際に市長が行う調査や指導の内容を記録した「上記に関する対応状況」、実施機関が虐待の有無を判断する基準が記載された「論点」及び「留意点」であった。

これらの情報に、当該事務事業の遂行に支障があることについて、法的保護に値する蓋然性が求められるところ、こういった情報が開示されることにより、実施機関が調査した内容やそれに基づいた指導内容を開示することとなれば、本件のみならず、今後とも反復継続される同一類型の検討においても、同様の観点で調査がなされるという憶測や、実施機関の調査や対応の詳細を推測する一端となり、虐待の発覚を免れるための書類や記録の改ざん、抜き取り及び虚偽の供述等が行われ、虐待の発見を困難にする可能性が認められる。このことは、今後において、高齢者施設等による違法もしくは不当な行為を容易にし、又は実施機関による正確な事実の把握を困難にするおそれがあるという実質的な支障を及ぼす具体的な蓋然性があるといえる。よって、本号により「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」があるとした実施機関の判断は合理的である。

5 結論

以上の理由により、当審査会は、第1記載のとおり判断するものである。

第5 審査会の処理経過

当審査会における処理経過は次のとおりである。

令和6年 6月20日	諮問書の収受
令和6年 7月18日	請求人側反論書の収受
令和6年 8月 9日	実施機関側再弁明書の収受
令和6年 9月 9日	請求人側再反論書の収受
令和6年12月24日	審議
令和7年 2月28日	審議
令和7年 3月28日	審議
令和7年 4月22日	審議
令和7年 6月27日	審議
令和7年 7月 3日	答申

栗田委員は、本件における調査審議から除斥し、これに参加していない。

別表

本件公文書で非開示と決定した部分のうち、開示すべき情報

A3横の表	5月11日の「担当の所見」
〃	6月8日の「担当の所見」